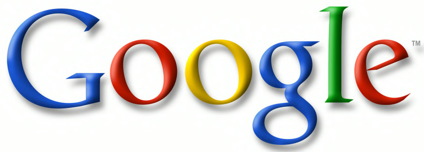
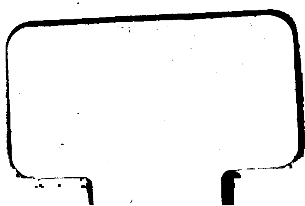




CONFLIT SUÉDOIS-NORVÉGIEN





Le Conflit Suédois-Norvégien

SUR LA QUESTION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DES CONSULATS

PAR

UN MEMBRE DE LA DIÈTE SUÉDOISE



LIBRAIRIE NILSSON
PER LAMM SUCCR
212 Rue de Rivoli et 338 Rue S:t Honoré
PARIS

LE CONFLIT SUÉDOIS-NORVÉGIEN

SUR LA QUESTION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DES CONSULATS

PAR

UN MEMBRE DE LA DIÈTE SUÉDOISE

STOCKHOLM
HASSE W. TULLBERG
1895

6/1/39

Le conflit suédois-norvégien

Sur la question du ministère des affaires étrangères et des consulats.

Il existe, on le sait, entre la Suède et la Norvège, un certain nombre de litiges et de différends que l'Union même de ces deux pays a fait naître. A ce propos on entend souvent du côté suédois soutenir cette thèse que la conduite de la Norvège témoignerait non pas seulement d'un profond dédain pour le droit établi et pour les exigences les plus légitimes, mais aussi d'un veritable oubli des bienfaits qu'elle a reçus de la Suède. Cette thèse a toujours été combattue du côté norvégien, où l'on fait valoir, et avec raison, que la Norvège ne doit à la Suède aucune espèce de reconnaissance.

Sans doute il est bien vrai que la politique suivie par la Suède depuis tantôt cent ans a produit pour la Norvège de sérieux avantages: elle l'a délivrée du joug danois, elle a fait l'Union à telles conditions que le peuple norvégien reçut pleine autonomie en tout ce qui touche exclusivement ses propres affaires; enfin, depuis l'établissement de l'Union, maintes concessions faites à la Norvège ont contribué sensiblement au bien-être matériel dont elle jouit aujourd'hui. Mais, d'autre part, on n'est pas tenu à la reconnaissance envers tous ceux dont les actions nous ont profité. Ce n'est pas en vue de servir les intérêts de la Norvège que la Suède s'est engagée dans une politique dont la Norvège a récolté les fruits. Lorsque

la Suède, renonçant à la pensée de recouvrer la Finlande, et abandonnant ses dernières possessions au sud de la Baltique, força, par le traité de Kiel, le Danemark à lui céder la Norvège elle ne le fit pas pour donner aux Norvégiens l'autonomie qu'ils désiraient, mais afin que les Suédois trouvassent dans leur union avec le voisin de l'ouest une compensation de ce qu'ils avaient perdu en cédant la Finlande à la Russie. En accordant à la Norvège les conditions d'union que nous indiquions plus haut, la Suède comptait que les liens de l'intérêt attacheraient les Norvégiens plus solidement que ceux de la force à une union où elle voyait avant tout une garantie de sa propre sécurité pour l'avenir. C'est aussi pour resserrer ces liens que furent octroyés tous les avantages économiques en la possession desquels la Suède fit plus tard entrer le peuple norvégien. C'était en un mot *ses propres intérêts*, et non ceux de la Norvège, que la Suède avait dessein de servir par la politique en question. Et en effet il faut bien qu'il en fût ainsi, autrement cette politique ne saurait se justifier. Car aucun gouvernement n'a le droit de se proposer d'autre objet que de servir les intérêts du pays même; encore moins un gouvernement a-t-il le droit de favoriser un autre pays au mépris ou au détriment des droits et des intérêts du *sien propre*. Droits du royaume de Suède, intérêts du peuple suédois, voilà ce qu'en Suède gouvernement et peuple doivent envisager pour examiner les revendications présentées par le parti norvégien, lesquelles tendent à modifier l'organisation de l'Union. Or, il se pourrait qu'à satisfaire ces exigences on courût le risque ou d'affaiblir l'Union et de compromettre la sécurité extérieure qu'elle fut précisément destinée à garantir; ou bien de diminuer l'influence que la Suède doit exercer dans l'Union sous peine de porter préjudice à ses propres intérêts; et dès lors, dans un cas comme dans l'autre on ne devrait nulle-

ment tenir compte des désirs norvégiens; si bruyamment qu'ils soient proclamés, rien ne devrait empêcher d'y opposer un refus.

* * *

Lorsque l'Union de la Suède et de la Norvège fut conclue, les rapports des deux royaumes furent réglés en telle manière que pour les affaires intérieures ils devaient être indépendants l'un de l'autre, tandis que, dans leurs relations avec les puissances étrangères, ils constitueraient *un seul État*, dont la politique serait dirigée par la Suède. En vertu de ces dispositions, les affaires extérieures de l'Union, depuis sa formation, ont toujours été confiées au membre du conseil d'État suédois qui est en même temps ministre des affaires étrangères de Suède, et l'administration de ce fonctionnaire ne peut être contrôlée que par les représentants du peuple suédois. A mesure que la Norvège a gagné en force et que le sentiment d'indépendance s'y est développé, elle a élevé des prétentions tendant à modifier cet état de choses. A l'heure qu'il est, ces prétentions peuvent être ainsi formulées: les Norvégiens demandent, les uns, un ministre norvégien *distinct* pour les affaires étrangères, les autres, une organisation des affaires étrangères telle, que ce ministère, tout en restant commun aux deux pays, devienne proprement »*unionnel*» au lieu d'être exclusivement suédois, et dès lors puisse être géré par un Norvégien aussi bien que par un Suédois; enfin le ministre exerçant ces fonctions serait responsable non plus seulement devant le Riksdag suédois, mais »devant les deux pays». En ce qui concerne la prétention d'avoir un ministre norvégien distinct pour les affaires étrangères, cette concession équivaudrait pour la Suède la rupture de l'Union d'une façon indigne, et ne peut être mise en question du côté suédois. Par contre, la

Suéde peut et doit examiner la prétention de changer le ministère des affaires étrangères de suédois en »unionnel», car cette prétention n'est pas incompatible en soi avec le maintien de l'Union, et en pourrait même, dans certaines conditions, cimenter l'édifice.

* * *

Des deux partis qui se disputent le pouvoir en Norvège, la droite réclame la transformation du ministère des affaires étrangères en ministère unionnel et gardant cependant son caractère commun; la gauche de son côté veut un ministre norvégien distinct pour les affaires étrangères. La différence entre ces deux prétentions est facile à saisir, mais peut-être n'est-elle pas *de tous points* aussi considérable qu'elle le paraît tout d'abord.

En premier lieu, il faut observer ici que les chefs de la droite norvégienne comprennent »la communauté dans la gestion des affaires étrangères» de telle sorte, que la Norvège serait libre d'établir pour son compte un service consulaire spécial, et, par conséquent, la Suède également de son côté.

Briser le système de communauté dans la représentation consulaire de l'État suédois-norvégien, cela doit avoir nécessairement pour résultat d'atteindre du même coup le système de communauté dans la représentation diplomatique, et par delà le caractère commun de l'administration entière des affaires étrangères. Dès lors il est évident que la Suède ne doit même pas mettre en débat la question de changement du ministère des affaires étrangères en ministère »unionnel», *sauf dans le seul cas où cette proposition serait fondée sur un principe d'unité absolue dans la gestion des affaires étrangères, du service consulaire et du service diplomatique.*

* * *

La gauche revendiquant une administration des affaires étrangères *distincte* pour chacun des deux pays, cette demande implique nécessairement celle d'une responsabilité constitutionelle *distincte* pour la conduite de la politique extérieure. De même que le ministre des affaires étrangères suédois est responsable devant le Riksdag suédois et devant lui seul, de même le ministre des affaires étrangères norvégien devra être responsable devant le Storthing norvégien et devant lui seul. D'un autre côté, la demande de la droite relative à la transformation du ministère des affaires étrangères de suédois en unionnel et qui conserverait ainsi son *caractère commun*, devrait, dans la question de responsabilité constitutionelle pour la conduite de la politique extérieure, entraîner cette autre demande, c'est que cette responsabilité fût rendue commune, dans le temps même que le ministère suédois serait changé en ministère commun aux deux pays. Mais on ne peut prétendre que ces exigences relatives à la responsabilité aient été dès maintenant nettement énoncées. Comme il est mentionné plus haut, cette demande de la droite porte que le futur ministre des affaires étrangères sera responsable de ses actes »devant les deux pays». Mais cela n'implique pas autre chose sinon que la Norvège doit partager avec la Suède le droit d'exiger la responsabilité pour la direction commune de la politique extérieure, et c'est là ce qui arrivera si ce même droit est conféré à une institution *commune* aux deux pays. A en juger par certains discours publics prononcés par des membres de la droite norvégienne, il faut sans doute comprendre par là que *la juridiction* devant laquelle le ministre des affaires étrangères aurait à repondre aux accusations d'illégallité dans ses actes ou dans ses conseils, serait en effet une juridiction commune. Mais de là il ne s'ensuit nullement que le droit *d'incrimination* sera exercé par une institution commune aux deux pays: il se peut

très-bien au contraire que l'on veuille conférer ce droit d'incrimination séparement au Riksdag et au Storthing; et de là il résulterait encore que chacune de ces deux représentations, ou quelque délégation tirée de son sein, serait autorisée à exiger la production du protocole relatif aux affaires étrangères pour en vérifier la légalité. Un pareil contrôle exercé sur le protocole du gouvernement pourrait conduire, non seulement à une accusation devant la juridiction compétente, mais pourrait même amener un vote de méfiance, ou une requête demandant le renvoi du ministre en question, et à mesure que se développe la vie constitutionelle d'un État, c'est à cette forme de la responsabilité ministérielle, c'est-à-dire à la forme politique que l'on a recours ordinairement, pour ne pas dire exclusivement. Dans ce cas le droit de contrôle donné et au Riksdag et au Storthing séparément, mènera à une responsabilité *distincte* du ministère *commun* des affaires étrangères, à savoir devant chacune des deux représentations. Il est aisé de voir où conduirait un pareil système, s'il venait à être appliqué. Tandis que par exemple le Storthing voterait le renvoi du ministre des affaires étrangères, le Riksdag lui donnera peut-être un vote de confiance, et, dans ce cas-là, seule la force avec laquelle chacune des deux représentations aura fait valoir ses idées près du Roi commun, décidera si les opinions représentées par le ministre en question continueront à prévaloir, ou si elles feront place à d'autres. Si l'on considère maintenant la différence qui existe entre le Riksdag et le Storthing dans leurs relations avec le Roi, et si l'on réfléchit au genre de ressources qui sont à la disposition du Storthing norvégien, à la puissance qu'il tire de ces ressources mêmes par cette raison qu'il forme une seule chambre, et si l'on se souvient qu'il s'en est toujours servi sans aucune espèce d'égards, on ne saurait avoir aucun doute sur l'issue d'un pareil conflit et l'on prévoit aisément

laquelle des deux représentations, au cas échéant, l'emporterait sur l'autre. La victoire de l'opinion norvégiennne sur la suédoise, le sacrifice des intérêts suédois aux intérêts norvégiens, seraient évidemment à chaque conflit les conséquences d'une organisation telle que nous venons de la supposer. En réalité, une pareille organisation serait encore plus préjudiciable à la Suède que celle qui est revendiquée par la gauche norvégienne, car par celle-là le Storthing norvégien n'aurait pouvoir que sur les affaires étrangères *de la Norvège*, tandis que, dans une organisation comme celle dont nous venons de parler, il l'exercerait également sur les affaires étrangères *de la Suède*. Devant de telles perspectives notre pays ne peut nullement renoncer au droit de diriger la politique extérieure de l'Union. Une condition indispensable pour que la Suède puisse sanctionner la transformation du ministère des affaires étrangères en ministère unionnel, doit être celle-ci: *que la responsabilité constitutionnelle de l'administration des affaires étrangères, tant au point de vue politique qu'au point de vue juridique, soit réglée de manière à ce que le contrôle soit exercé exclusivement par une institution commune aux deux pays*. En conséquence, il n'appartiendrait ni au Storthing norvégien ni au Riksdag suédois d'exiger la communication du protocole ou des actes relatifs aux affaires étrangères; et le droit du Storthing «de pouvoir sommer tout citoyen de comparaître devant lui dans les causes d'État» (Constitution norvégienne § 75, h), droit dont il a tant abusé, ne pourrait pas s'appliquer aux fonctionnaires ou aux employés unionnels, ni aux membres du conseil des affaires étrangères commun aux deux pays.

* * *

Toutefois, ce n'est pas là la seule exigence que la nature de la Constitution norvégienne et le système de gouvernement norvégien forcent la Suède à stipuler, pour sa sécurité, comme condition indispensable pour qu'elle puisse sanctionner le changement du ministère des affaires étrangères suédois en ministère unionnel.

Nous venons de parler du conseil commun des affaires étrangères. Selon toute probabilité ce conseil se composerait d'abord du ministre des affaires étrangères, et ensuite de membres du conseil d'État de chacun des deux royaumes. Ainsi, lors même que le droit de contrôle serait conféré à une institution indépendante des assemblées nationales des deux pays, la voie resterait encore ouverte à l'influence prépondérante et même dominante du Storthing sur la politique extérieure des deux royaumes réunis. Car, comme on le sait, la constitution de la Norvège a réglé la responsabilité du ministère norvégien devant le Storthing de telle façon que cette dernière assemblée peut en devenir et l'accusateur et le juge. En effet, des deux sections composant le Storthing, le *Lagthing* fournit la portion la plus nombreuse de la Haute Cour *(«Riksrätt»)*, tandis que l'autre section *«l'Odelsthing»* exerce le droit d'accusation. Or supposons qu'un parti parvienne à réunir les suffrages de 69 membres sur les 114 du Storthing. Dans ce cas il peut, lors de la division du Storthing en deux sections, arriver à obtenir dans «l'Odelsthing» la majorité nécessaire pour la mise en accusation, et dans »le Lagting» une force suffisante pour entraîner une condamnation. Si le parti ne compte pas assez de membrespour disposer de la majorité nécessaire dans les deux sections du Storthing, tout en l'ayant cependant dans l'Odelsthing, il peut, comme en 1882, et comme cela s'est passée ncore l'an dernier (1894), ajourner la question de mise en accusation

que peut toujours soulever l'examen du protocole, jusqu'au moment où, par suite de nouvelles élections, il gagnera dans le Storthing assez de voix pour pouvoir intenter avec succès une action devant la Haute Cour. Au surplus, il n'en va pas en Norvège comme en Suède, où les conseillers d'État ne peuvent être mis en accusation que pour avoir commis ou conseillé des *actes illégaux:* il suffit que, à titre de conseillers du Roi, ils aient agi conformemément à *d'autres principes politiques* que ceux du parti dominant, pour qu'ils soient exposés à être mis en accusation et condamnés. La peine peut consister ou en une amende ruineuse, ou en l'incapacité d'exercer toute fonction publique, ou en condamnation aux travaux forcés, ou même l'accusé peut être puni pour crime de haute trahison.

Dans ces circonstances, on peut sans difficulté voir qu'un parti qui dispose de la majorité du Storthing et qui est fermement résolu à user de son pouvoir sans aucun ménagement, peut être tout-puissant en Norvège. En brandissant le «glaive redoutable» de la Haute Cour», il peut pousser les membres du conseil d'État à exercer leurs fonctions de conseillers d'une façon telle que, dans chaque cas important, ils incitent le Roi à accueillir favorablement l'opinion du Storthing, en lui faisant entendre que, si leurs conseils ne sont pas suivis, ils se verront obligés de déposer leurs portefeuilles. C'est en employant le même genre de menaces que ce parti peut empêcher le Roi de former un nouveau ministère et par conséquent le placer dans l'alternative ou bien de gouverner sans conseillers norvégiens, ce qui est contraire à la Constitution, ou d'approuver un vote du Storthing qu'il considère comme pernicieux au royaume. Telle a été du moins la tactique suivie par la gauche norvégienne, quand, en 1884, elle obligeait le Roi à lui abandonner les rênes du gouvernement et

à renoncer, par le fait, à son droit de veto dans les questions relatives à la constitution; l'importance de ce droit était justement caractérisée par le conseil d'État suédois, quand la même année il proclamait ce principe, que le droit de veto *résulte nécessairement de l'Union, et que cette union ne peut exister sans lui.* La gauche chercha à employer encore cette tactique pendant l'été de 1892, quand, le Roi se refusant à sanctionner, dans un conseil d'État exclusivement norvégien, le vote du Storthing sur l'organisation d'un service consulaire purement norvégien, elle suspendit tout simplement pendant une période de quatre semaines tout le fonctionnement du Storthing norvégien. Ce même parti, qui caressait le projet de vaincre la résistance du Roi en le menaçant de rendre impossible tout gouvernement constitutionnel en Norvège, n'y renonça que sur la sommation du parti opposé de demeurer dans l'exercice des fonctions gouvernementales. Lorsqu'au printemps de 1893, on reprit ce projet en y insistant plus que jamais, cette tentative fut déjouée, il est vrai, par ce fait que la droite prit enfin sur elle de former le gouvernement. Toutefois ce ne fut pas sans déclarer expressément que le ministère en formation n'avait pas plus que le précédent l'intention d'engager le Roi à refuser de sanctionner le vote du Storthing sur le service consulaire[1]; il s'agissait seulement d'ajourner la question jusqu'aux élections de 1894, dont le résultat devait déterminer si ce serait la droite ou la gauche qui dominerait au Storthing[2]. Comme la gauche est sortie victorieuse de la lutte, on peut s'attendre à voir le cabinet de droite résigner ses fonctions, et dès lors la gauche sera en mesure d'appuyer, avec tous les expédients que comporte la politique

[1] Voir le discours du ministre d'État Stang à Hönefos, le 29 juillet 1894. (*Morgenbladet* du 1:er août 1894).

[2] Voir le discours du ministre d'État Stang, le 29 novembre 1893, p. 10.

habituelle du Storthing, la revendication suivante qui, d'après Mr le ministre d'État, Stang, sera alors présentée au Roi en ces termes: «*Puisque telle est la volonté des radicaux, exprimée par une majorité de tel ou tel nombre de voix, il faut qu'au risque de voir se rompre l'Union, V. M. résolve cette question unionnelle selon notre exigence et sans négociation préalable avec la Suède; sinon, on ne tolèrera aucun gouvernement en Norvège*[1].»

En présence d'un tel état de choses, on se demande nécessairement: Tant que, déterminés comme ils le sont par la Constitution norvégienne, les rapports du Storthing et du ministère pourront engendrer des excès pareils, comment serait-il possible que la Suède consentît à une organisation des affaires étrangères où le ministère norvégien qui y exerce déjà une certaine influence, verrait son pouvoir encore augmenté et consolidé? Il est vrai qu'on décréterait naturellement que les membres consultatifs du ministère unionnel, aussi bien que le ministre-rapporteur des affaires étrangères, ne seraient pas responsables, devant les représentations nationales de chaque royaume, des conseils qu'ils auraient donnés dans ce ministère commun; mais par ce moyen les membres du ministère norvégien ne seraient pas soustraits à l'influence du Storthing. A coup sûr l'opinion qu'ils représenteraient dans le ministère commun ne resterait pas un secret, et leurs rapports avec le Storthing, comme ceux de leurs collègues du ministère norvégien, dépendraient essentiellement de la force avec laquelle ils y appuieraient les intérêts norvégiens. Ainsi, pour protéger ses ministres norvégiens contre une sentence barbare de la Haute-Cour, ou bien pour ne pas s'exposer à l'éventualité de ne voir «*aucun gouvernement toléré en Norvège*», le Roi serait obligé en

[1] Voir le discours du ministre d'État Stang à Hönefos le 29 juillet 1894. (*Morgenbladet* du 1:er août 1894.)

traitant les affaires communes aux deux royaumes, de prendre les opinions soutenues par les membres du cabinet norvégien plus en considération qu'il ne le ferait autrement, et les intérêts de la Suède se trouveraient naturellement subordonnés à ceux de la Norvège. Mais si telle doit être l'inévitable conséquence du changement de l'administration des affaires étrangères suédoise en unionelle, il sera impossible à la Suède de consentir à cette réforme. Une condition essentielle de son acquiescement doit évidemment être que *l'article relatif à la composition de la Haute-Cour norvégienne* (Constitution norvégienne § 86) *soit modifié de manière à ce que le Storthing ne puisse être et l'accusateur et le juge des ministres.*

* * *

Une des circonstances qui a le plus contribué à arrêter le développement de la vie politique en Norvège, c'est que le Roi y est privé du droit qui existe dans tous les pays constitutionnels, d'ordonner de nouvelles élections en dissolvant l'assemblée nationale. Le Storthing, une fois élu, doit absolument rester en fonction pendant les trois années pour lesquelles l'élection a été faite. Si urgente que soit pour le Roi la nécessité d'ordonner de nouvelles élections pour s'assurer si l'opinion de la majorité du Storthing, dans une question intéressant le salut de toute la nation, s'accorde ou non avec celle du pays, ces élections ne peuvent se faire qu'après la période de trois ans écoulée. Même s'il est évident que la majorité du Storthing, laquelle détermine la composition du ministère et qui tient par là les rênes du gouvernement du pays, ne représente plus l'opinion de la majorité du peuple — peu importe: le Storthing est élu pour trois ans, et pendant ce temps c'est sa majorité qui dominera, quelques modifications

que subisse, dans l'intervalle, l'opinion du peuple. Ainsi il peut s'écouler encore des années, avant que le Roi puisse se défaire d'un ministère dont l'opinion est entièrement opposée à la sienne et qui n'a d'autre raison d'être que d'avoir été nommé par une majorité du Storthing qui ne s'accorde plus avec l'opinion de la majorité des électeurs. Tant que pareille éventualité pourra toujours se produire, il est clair que la Suède ne devra point consentir à l'accroissement d'influence sur nos affaires qu'obtiendrait le gouvernement norvégien par l'adoption du système préconisé. La Suède doit conséquemment poser, comme condition *sine qua non* au changement du ministère des affaires étrangères suédois en ministère unionnel, *l'adjonction à la Constitution norvègienne d'un statut autorisant le Roi à dissoudre le Storthing et à faire procéder à de nouvelles élections.*

* * *

Ce point acquis, à savoir que la Suède doit exiger ces modifications de la Constitution norvégienne comme conditions expresses de la transformation du ministère des affaires étrangères suédois en ministère unionnel, il est bien évident qu'il lui faudra aussi une garantie, qu'une fois la nouvelle organisation établie, ce statut additionnel ne sera pas annulé; de même il faudra se prémunir contre tout changement qui tendrait à supprimer les conditions sous lesquelles la Suède aurait consenti à cette organisation: tel serait par exemple le transfert au Storthing du droit qui appartient aujourd'hui au Roi de nommer les ministres.

On ne pourra pas objecter ici qu'une pareille exigence témoignerait d'une méfiance déplacée et choquante. La manière dont la Norvège a cherché à se soustraire à l'accomplissement

des devoirs qu'elle s'était imposés, lors de l'établissement de l'Union, pour la défense commune des deux pays, démontre amplement le bien-fondé de cette exigence. Quant aux garanties que la Suède devra réclamer, la moindre qu'elle puisse demander, c'est la certitude que la sanction royale sera nécessaire pour toute modification à la Constitution norvégienne. Il est hors de doute que cette condition a été implicitement entendue lors de l'établissement de la Constitution actuelle. L'importance essentielle de cette condition pour l'Union fut parfaitement comprise par ceux qui, en 1884, composaient le ministère suédois, et qui proclamèrent publiquement le principe suivant: Il est inhérent au caractère de l'Union qu'aucune modification ne puisse se faire à la Constitution norvégienne non plus qu'à la Constitution suédoise, sans l'approbation et le consentement du Roi[1]. Comme d'ailleurs on l'a demontré plus haut, les intérêts *immédiats* de la Suède exigent absolument que la modification du ministère des affaires étrangères suédois en ministère unionnel ne soit concedée qu'à la condition d'ajouter à la loi constitutionelle de la Norvège un statut net et précis qui donne au Roi *un droit de veto absolu dans les questions relatives à la Constitution de la Norvège* (§ 112).

* * *

Telles que nous les avons mentionnées, ces conditions pour l'établissement d'un ministère unionnel sont celles que la Suède se voit forcée de poser pour éviter que le nouveau système ne soit directement préjudiciable aux intérêts suédois et par là pernicieux au peuple suédois lui-même.

Mais pour sanctionner des modifications dans les rapports mutuels des deux royaumes unis comme celle qu'y introduirait

[1] Post- och Inrikes Tidningar du 26 mars 1884.

l'abandon par la Suède du droit de diriger la politique extérieure de l' Union et par suite nécessairement aussi la sienne propre, et comme l'obligation nouvelle de partager ce droit avec la Norvège, il faut, pour y décider la Suède, *plus* que la simple garantie que ces modifications ne lui causeront aucun préjudice réel. «Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras», dit le proverbe. Le système actuel a fait ses preuves; celui dont on réclame l'adoption peut toujours amener des difficultés et des dangers inconnus jusqu'à présent. Au surplus, c'est le devoir d'un peuple de ne pas laisser perdre un droit de la nature et de l'importance de celui-ci, simplement pour se conformer aux vœux d'un autre peuple. S'il y renonce sans une nécessité urgente, il ne doit le faire qu'à la condition d'obtenir en échange des moyens d'assurer les intérêts de son pays et d'en accroître la prospérité qui puissent l'indemniser d'un tel sacrifice.

Eh bien, dira-t-on, voici qu'on vous offre ces moyens! L'Union que la Suède a fondée pour sa propre sécurité gagnera en solidité et en force, si la Norvège obtient la même influence que la Suède sur les affaires communes et prend par suite aussi le même intérêt que la Suède au maintien de cette Union; tout au contraire, l'état de choses actuel ne ferait qu'entretenir et accroître chez les Norvégiens le mécontentement qu'ils éprouvent à l'égard de la Suède, et qui les poussera finalement à la rupture de l'Union.

Ce raisonnement n'est point nouveau pour le peuple suédois. Quand, lors de la fondation de l'Union, il accorda à la Norvège pleine autonomie pour tout ce qui regarde exclusivement ses propres affaires, quand, en même temps, il l'autorisa à prendre part aux votes sur des questions aussi importantes que celles de l'élection du Roi et de la succession au trône, et quand, dans la suite, il consentit à se relâcher en

faveur de la Norvège d'une partie de ses droits, à lui sacrifier même ses intérêts, comme l'histoire de l'Union nous l'apprend, il le fit dans la pensée qu'une politique bienveillante et favorable à la Norvège serait le meilleur moyen de s'attacher ce pays, le chemin le plus sûr pour atteindre le but de l'Union. Et comment cette pensée s'est-elle réalisée? Toutes les tentatives de rapprochement entre les deux peuples par l'intermédiaire de lois et d'institutions ont été infructueuses. Les changements apportés à l'Union ont tendu tous à en provoquer la désorganisation. L'antipathie que ressentait une grande partie du peuple norvégien pour la Suède, et la crainte que lui inspirait ce pays, à l'époque où l'Union se constituait, semblent ne s'être guère modifiées, si ce n'est que l'antipathie a subsisté, si même elle ne s'est accrue, et que la crainte a fait place à l'insolence. On ne saurait interpréter autrement le ton dont on revendique des concessions toujours plus amples, et les menaces de rupture qu'on profère.

Mais la Suède ne devra-t-elle donc rien faire de son côté pour dissiper le mécontentement norvégien? L'Union a pour elle une si haute importance, elle a été achetée au prix de tant de sacrifices, que l'existence n'en doit pas être mise en jeu sans une nécessité urgente!

Quant à la question de «rupture de l'Union» si fréquemment soulevée du côté norvégien, il est evident que, si l'on attache une importance capitale à une telle menace, il n'y aurait, à vrai dire, *aucun* intérêt suédois qui, devant la considération de l'Union, ne dût enfin céder, dans le cas où il se heurterait contre un intérêt norvégien. Mais heureusement la question du maintien de l'Union n'est pas entre les mains de la Norvège; c'est contre son gré qu'elle a dû y entrer, et il n'appartient nullement à son libre arbitre de décider si elle doit y rester ou en sortir.

Mais cependant il est évident qu'une Norvège mécontente doit contribuer à affaiblir l'Union; il faut donc, autant que possible, écarter chez les Norvégiens ce mécontentement relatif à l'organisation de cette Union. Mais alors il faut bien se garder, en voulant guérir le mal de tomber dans le pire; car s'il importe que le peuple norvégien soit satisfait de l'Union, il n'importe pas moins que le peuple suédois s'en trouve bien: or il s'aperçoit de jour en jour plus clairement que la politique de condescendance à l'égard de la Norvège n'a nullement porté les fruits qu'on en avait attendus, et que ce qui reste encore à donner en fait de droits unionnels, ne doit pas être concédé, à moins que les sacrifices, faits par la Suède dans l'intérêt de l'Union, ne servent la cause même pour laquelle elle a été fondée. Et si l'on se demande en quoi consiste, dans le cas présent, cette exigence de la Suède vis-à-vis de la Norvège„ justesse et équité nous diront qu'elle doit pour le moins porter sur les points suivants: *l'égalité absolue avec la Suède dans la conduite de la politique extérieure correspondra à une égalité proportionelle des charges imposées pour subvenir: 1:o à une digne représentation de l'Union en face de l'étranger* (subsides à la maison royale); 2:o *à l'administration de la politique extérieure* (subsides au ministère des affaires étrangères, à la diplomatie et au service consulaire); 3:o *au maintien de la politique qui aura été adoptée par le Roi sur le rapport du ministre des affaires étrangères commun* (subsides pour la défense commune). Ou, en d'autres termes, il faut que, dans la question de l'Union, la Norvège s'impose des devoirs qui soient en proportion de ses forces, et qui correspondent aux droits unionnels qu'elle reçoit de la Suède.

Quant aux subventions à la maison du Roi, la Suède n'exigerait pas que les sommes allouées fussent augmentées au delà de ce qu'elles étaient jusqu'en 1892 incl.; mais

attendu que, dans ces dernières années (1893 et 1894), le Storthing s'est par le fait arrogé le droit de diminuer l'apanage du Roi et du prince Royal, parce que, sur une question unionnelle, ils avaient suivi d'autres principes que les siens, il faudrait nécessairement que ces subventions fussent enregistrées comme lois constitutives de l'Union, et préservées ainsi contre l'abus que le Storthing pourrait faire de son pouvoir absolu en matière d'impôts.

De même il sera entendu que, pour les subsides à fournir au ministère des affaires étrangères, à la diplomatie et au service consulaire, les sommes allouées par la Norvège dans les derniers temps (jusqu'en 1892 incl.) ne devront pas être augmentées, à cette exception près que la Norvège devra nécessairement contribuer à la rétribution du ministre commun des affaires étrangères. Mais comme le Storthing, dans ces dernières années (1893 et 1894), a usé du pouvoir qu'il avait sur ces subsides, pour les supprimer complètement, et a travaillé, sans aucun égard pour l'opinion de la Suède, a abolir ou à transformer les institutions communes pour lesquelles ils étaient alloués, il est évident que ces subsides aussi doivent être désormais soustraits par des dispositions législatives au pouvoir discrétionnaire du Storthing.

Enfin, même pour les subsides en faveur de la défense commune des deux royaumes, le Storthing a fait usage de son pouvoir au préjudice des intérêts communs.

Ce n'est pourtant pas là la cause principale qui contraint la Suède à n'accepter la modification du ministère des affaires étrangères suédois en ministère unionnel que sous cette condition expresse que la Norvège s'impose, par des dispositions nouvelles, l'obligation de contribuer à la défense commune. Ce qui nécessite avant tout cette exigence, c'est le lien intime qui existe entre le droit de participer à la conduite de la politique extérieure et l'obligation de subir les risques que

peut entraîner l'exercice de ce droit — lien qui doit être considéré comme indissoluble.

Comme on le sait, la répugnance qu'éprouvait la Norvège à entrer dans l'Union, était principalement fondée sur la crainte de voir le pays exposé à des risques de guerre justement par suite de cette union avec la Suède. Cette crainte semblait d'autant plus justifiée aux Norvégiens que la Suède était alors seule à pouvoir prendre la conduite de la politique extérieure de l'Union. Il s'agissait donc de trouver un moyen de diminuer pour la Norvège les risques que pouvait entraîner la gestion par la Suède de cette politique. Ce moyen, le Storthing le chercha dans des dispositions limitant le droit du Roi d'user des forces armées de la Norvège en vue d'intérêts unionnels. Suivant ces dispositions qui, avec le consentement du gouvernement suédois, furent introduites dans le paragraphe 25 de la Constitution norvégienne, l'armée norvégienne et la partie de la marine norvégienne qui constitue la flottille côtière («skärgårdsflottan») ne peuvent être employées à une guerre offensive *sans le consentement du Storthing*, et la partie de l'armée norvégienne dite »landtvärn» ne peut en aucun cas être employée en dehors des frontières de la Norvège, disposition valable également pour les autres troupes norvégiennes qui n'appartiennent pas à «la ligne».

Nous ne discuterons pas ici la question de savoir s'il est expédient de réduire le droit qu'a le Roi de disposer des forces armées d'un pays au droit de les employer à une «guerre offensive» seulement avec le consentement de la représentation nationale. Mais il est un point que nous devons faire ressortir: c'est que, d'une part, le Roi a, d'après les lois de la Suède, pleine et entière liberté d'employer, comme bon lui semble, la flotte, les troupes cantonnées («indelta armén»), la partie de l'armée recrutée par voie d'enrôlement, ainsi que la

milice de ce pays, pour les opposer aux éventualités qu'aura pu entraîner la gestion de la politique extérieure; en Norvège, par contre, il ne peut disposer que d'une partie des forces armées, à savoir de la grande flotte. Quant à la flottille côtière (»skärgårdsflottan») et à l'armée, il ne peut les employer à la défense unionnelle que dans le cas où il sera certain que le Storthing ne considérera pas la guerre, pour laquelle elles seront employées, comme une «guerre offensive». Vu l'influence que les subtilités juridiques ont toujours exercé sur le peuple norvégien, on est en droit de se poser cette question: quelle guerre y a-t-il bien que le Storthing ne puisse pas considérer comme «guerre offensive»?

D'ailleurs ce n'est pas seulement au moyen des dispositions que nous venons d'énumérer que les auteurs de la Constitution de 1814 cherchaient à protéger la Norvège contre les suites d'une direction aventureuse de la politique extérieure entre les mains de la Suède. Pour empêcher que la Norvège ne pût, en cas de guerre, être dégarnie de troupes dans l'intérêt de la Suède, ils exceptèrent complètement une partie de l'armée norvégienne de la défense commune par cette disposition que le «landtvärn» et les autres troupes norvégiennes qui n'appartiennent pas à la ligne ne devront *dans aucun cas*, et par conséquent pas même avec le consentement du Storthing, être employés hors des frontières de la Norvège.

En réalité la Norvège a par ces dispositions trouvé moyen de s'assurer, dans une bien plus large mesure qu'il ne paraît au premier abord, que l'armée norvégienne ne sera pas employée dans l'intérêt de la politique commune aux deux pays. C'est qu'en effet, lorsque ces dispositions furent introduites dans la Constitution norvégienne, on négligea du côté suédois de tenir la main à ce qu'on y prescrivît aussi ce qu'il faudrait entendre par la ligne et par le «landtvärn» ou quel serait

l'effectif de chacun de ces deux cadres. Il en résulte cette conséquence que la Norvège peut transférer un nombre illimité de troupes dans cette partie de ses forces qui ne doit pas être employée hors des frontières, et cela d'autant plus facilement que les décrets du Storthing, relatifs à la legislation de l'armée, sont exécutoires sans la sanction royale.

Ces restrictions apportées au droit qu'a le Roi d'employer les forces de la Norvège pour un intérêt unionnel devront naturellement disparaître dans le cas où le ministère des affaires étrangères suédois serait transformé en ministère commun. Elles furent décrétées à l'époque où l'administration des affaires étrangères fut confiée à la Suède. Mais par le fait que la Norvège obtiendrait sur la direction de cette politique la même influence que la Suède, ces restrictions n'auraient plus leur raison d'être et devraient être par conséquent entièrement supprimées. Aussi est-il évident que, du moment où la Suède et la Norvège ont part égale à l'administration des affaires étrangères, le Storthing n'a pas plus que le Riksdag le droit de soumettre à l'examen la question de savoir si la partie des forces armées du pays, chargée d'exécuter les décisions prises par cette administration doit être employée ou non à cet effet. Il serait également absurde de prétendre que, dans le cas mentionné plus haut, le Storthing serait autorisé à fixer à son gré la partie des forces norvégiennes qui doit être affectée à la politique extérieure commune aux deux pays. Les dispositions donnant aux Norvégiens le droit de prendre part à la direction de la politique extérieure, doivent être accompagnées d'autres qui leur imposent l'obligation de contribuer à exécuter cette politique, et il va de soi que ces dispositions doivent être conçues en termes tels, qu'elles ne puissent pas être modifiées ou supprimées par la Norvège seule. La justesse de cette exigence est tellement évidente, qu'elle a

été reconnue de la manière la plus positive par les hommes politiques norvégiens appartenant aux camps les plus différents. Ainsi, dans le débat qui avait pour objet l'établissement d'un nouvel acte d'Union, un membre de la droite, M. Aschehoug, Professeur de l'Université, faisait le 15 avril 1871 au Storthing la déclaration suivante: »A tout droit correspond un devoir, et si la Norvège veut avoir part à la directon des affaires diplomatiques et faire reconnaître ce droit par une clause insérée dans l'acte d'Union, il faut que, de son côté, elle s'engage formellement par une clause, qui sera également insérée dans ce même acte, à accorder les allocations nécessaires à l'exécution des mesures prises par le ministère unionnel. Et ces deux principes sont si intimement liés entre eux, qu'ils ne pourront jamais, j'en suis convaincu, être détachés l'un de l'autre. Je suis persuadé que, tant que nous ne consentirons pas à nous imposer l'engagement de contribuer activement à la défense, nous n'obtiendrons pas un droit légal de prendre part à la direction des affaires diplomatiques[1]». Vingt ans plus tard (en 1891), un membre de la gauche, M. le D:r Sigurd Ibsen, déclara à ce propos: »A mes yeux, la modification de l'article 25 est une *conséquence logique* de notre programme d'égalité, elle est commandée par la raison suivante, laquelle me paraît tout à fait juste, que, si la Norvège se charge de l'administration des affaires étrangères aux mêmes conditions que la Suède, il faut d'autre part aussi qu'elle endosse tout comme la Suède la responsabilité militaire que pourrait entraîner la gestion de cette politique[2].»

La manière dont la Norvège a su tirer profit de la défense d'employer le »landtvärn» hors des frontières norvégiennes rend la suppression de cette restriction encore plus légitime.

---

[1] Storthingstidenden 1871 p. 330.

[2] Voir le journal »Dagbladet» du 9 dec. 1891.

A l'époque où cette défense fut stipulée dans la Constitution de la Norvège, le »landtvärn» était quelque chose de bien différent de ce qu'il est actuellement. Il ne faisait pas partie de l'armée régulière, mais correspondait à peu près à ce que nous appelons le «landstorm» et ne comptait que 9,000 hommes contre 23,000 dans la ligne. En 1844 déjà cet état de choses était tellement changé, que le comité suédo-norvégien, convoqué à ce moment pour élaborer un projet de nouvel acte d'Union pouvait désigner le «landtvärn» comme étant «peut-être la partie la plus importante des forces norvégiennes»[1]. A plus forte raison peut-on porter un jugement semblable de nos jours, quand on considère la façon dont l'armée de la Norvège a été organisée par la loi de 1885 sur la conscription, loi qui est en vigueur encore aujourd'hui. En vertu de cette loi, les conscrits de la Norvège sont divisés en trois levées: la ligne, le «landtvärn» et le »landstorm». La ligne se compose de 5 classes, dont il n'y a pourtant que 18,000 hommes qui puissent être mis sur le pied de guerre sans le consentement du Storthing. Parmi les 8 autres classes, 4 font partie du «landtvärn» et 4 du «landstorm». Il y a entre la partie de l'armée norvégienne, destinée à la défense commune, et la partie qui doit être employée exclusivement à la défense de la Norvège seule, une proportion de 5 à 8. Mais en réalité cette proportion s'est élevée encore davantage au détriment de la Suède. La loi ayant diminué la durée des manœuvres pour les troupes de ligne, tandis qu'elle a fixé pour la première classe du «landtvärn» une durée d'exercice qu'elle n'avait pas eue avant, la proportion est en réalité de 37 à 63. Ainsi, tandis que la convention de 1814 stipulait qu'un quart des forces de l'armée de terre serait exclusivement employé à l'intérieur des fron-

[1] Actes concernant le projet de revision de l'acte d'Union entre la Suède et la Norvège, II p. 69.

tières du pays, il se trouve qu'à peu près les deux tiers sont à présent exempts de l'obligation de contribuer à la défense de l'Union; et tandis que la partie de l'armée norvégienne dont, en vertu de la convention de 1814, le Roi pourrait disposer dans l'intérêt de l'Union, s'élevait à 23,000 hommes, cette partie ne peut aujourd'hui, que la population a plus que doublé, dépasser 18,000 hommes sans le consentement du Storthing[1]. Si l'on ajoute à cela que la seule partie des forces de la Norvège dont le Roi puisse disposer, sans limitation, pour la défense commune des deux royaumes — la flotte de guerre — a été tellement negligée, qu'actuellement la Norvège possède à peine un seul vaisseau de guerre en état de servir, il faut être aveugle pour ne pas voir que, non seulement les pré ceptes de la logique, mais encore les leçons de l'expérience obligent la Suède à exiger, en échange de l'influence qu'elle accorderait à la Norvège sur la politique extérieure de l'Union par le fait de la transformation du ministère des affaires étrangères suédois en ministère unionnel, cette réserve expresse que ce pays s'engage d'une manière formelle et précise à contribuer à la défense commune en proportion de sa population.

* * *

Il est évident que ces conditions, telles que nous venons de les formuler, ne sont pas de nature à plaire au peuple norvégien. Mais ce ne sont pas les intérêts des Norvégiens, ce sont les intérêts du peuple suédois qu'en Suède le gouvernement et la diète doivent considérer tout d'abord. Et de même que l'équité la plus élémentaire exige que la Norvège, en retour de l'égalite absolue qu'elle obtiendrait, s'impose au moins une éga-

---

[1] Voir N. J. Gregersen, Loi sur la conscription (Værnepligtsloven) du 16 juin 1885, article 25 de la Constitution norvégienne (Den norske Grundlov), et la Défense de la péninsule scandinave (Den skandinaviske Halvøs Forsvar) dans la Revue «Vidar» 1887 p. 607.

lité relative dans ces engagements, de même ce serait un oubli manifeste de ses intérêts, de la part de la Suède, si, au lieu de s'assurer de ce renfort à la défense nationale qu'elle s'était proposé d'acquérir en établissant l'Union, elle renonçait à son droit exclusif de diriger la politique extérieure de cette Union, en faveur d'un peuple qui n'a pas mieux su en remplir les obligations. Telle est cependant la constitution de la Norvège, et tel est le manque d'égards dont le peuple norvégien a fait preuve dans l'exécution de ses engagements, que la Suède se voit absolument forcée d'exiger au minimum, dans son intérêt même, les garanties énoncées plus haut contre l'influence du Storthing norvégien sur les affaires suédoises. L'Union est pour la Suède d'une importance vitale en tant qu'elle fonde sa sécurité et assure son bonheur; à tout prix il faut donc écarter une organisation qui serait de nature à lui porter préjudice ou à la conduire à la ruine.

Stockholm 1895. Iduns Tryckeri Aktiebolag.



